Canada

Annual Report of the Correctional Investigator

1987 - 1988

The Correctional Investigator
Canada

Annual Report of the Correctional Investigator

1987-1988

89-05090/

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. JA 1-1988

ISBN 0-662-56740-4

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

April 6, 1989

The Honorable Pierre Blais
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister:

As Correctional Investigator appointed to investigate and report upon problems of inmates in Canadian Penitentiaries, I have the honour of submitting to you the fifteenth annual report on the activities of this office covering the period 1 June, 1987 to May 31, 1988.

Yours respectfully,

R.L. Stewart
Correctional Investigator

Canada

Table of Contents

	Page
Introduction	1
Statistics	3
Table A — Complaints Received and Pending	4
Table B — Complaints – By Month	5
Table C — Complaints – By Region	6
Table D — Complaints and Inmate Population	8
Table E — Institutional Visits	9
Table F — Inmate Interviews	11
Table G — Disposition of Complaints	12
Table H — Complaints Resolved or Assisted With	13
Issues Dealt with in 1987-1988	15
Appendix A	
Order in Council	31

Introduction

During this reporting year from June 1, 1987 to May 31, 1988 our numbers were once again up considerably from last year and we were hard pressed to meet the challenge. We did however manage to process some 3043 complaints, an increase of 23% from the previous twelve month period. Our number of visits to institutions also increased from 156 to 193 while the number of interviews conducted remained about the same at 1318.

I am unable to accurately determine the reasons for the significant increase of 68% in the complaint level over the past two years during which time the inmate population base has been fairly consistent. However, if the numbers continue to rise at such an alarming rate it will become increasingly more difficult for this office to continue to deliver the level and quality of service that exist at present without a substantial increase in our human and financial resources.

STATISTICS

TABLE A

COMPLAINTS RECEIVED AND PENDING — BY CATEGORY

Category	
Canteen	12
Cell Effects	75
Cell placement	12
Claims	66
Diet/Food	50
Discipline	133
Discrimination	5
Dissociation	103
Education	17
Financial Matter	128
Grievance Procedure	64
Hobbycraft	12
Information on File	89
Medical	211
Request for Information	34
Programs	81
Sentence Administration	86
Staff	210
Temporary Absence	132
Transfer	458
Use of Force	12
Visits and Correspondence	246
Work Placement	53
Other	329
Outside Terms of Reference	
Court procedures	5
Court decision	10
Parole	97
Provincial matter	15
	2,745
Pending from 1986-1987	298
Total complaints investigated	3,043

TABLE B

COMPLAINTS — BY MONTH

Pending from previous year	298
1987	
June	235
July	194
August	157
September	300
October	163
November	246
December	150
1988	
January	166
February	266
March	275
April	303
May	290
	3,043

TABLE C

COMPLAINTS — BY REGION

	Pacific Region									Prairie Region								
	Elbow Lake	Ferndale	Kent	Matsqui	Mission	Mountain	Psychiatric Centre	William Head	Other	Bowden	Drumheller	Edmonton	Psychiatric Centre	Rockwood	Saskatchewan	Saskatchewan Annex	Stony Mountain	Other
1987																		
June	0	8	15	9	6	2	20	0	0	36	15	0	0	0	26	0	1	0
July	0	0	8	0	12	3	1	0	0	22	5	0	1	0	3	1	1	0
August	0	0	14	2	3	6	8	0	1	12	3	0	2	0	6	1	1	0
September	0	2	6	13	4	9	23	1	0	13	9	0	8	0	17	1	5	1
October	0	0	1	2	4	0	1	0	0	10	1	2	0	0	1	0	1	0
November	0	0	3	3	3	2	2	0	0	49	5	24	0	0	8	0	0	0
December	0	0	9	4	4	4	4	0	0	4	3	0	0	0	10	0	2	0
1988																		
January	1	0	9	5	0	5	1	0	0	12	0	6	2	0	14	1	0	2
February	0	2	10	1	1	2	1	10	1	23	11	20	1	0	17	0	3	0
March	0	0	43	7	4	12	0	4	0	15	0	1	0	1	10	0	27	0
April	0	0	6	4	1	2	0	1	1	10	5	7	25	0	60	0	1	1
May	0	1	16	1	13	20	7	0	2	60	7	11	0	0	10	0	5	4
Total	1	13	140	51	55	67	68	16	5	266	64	71	39	1	182	4	47	8

Ontario Region												Quebec Region											Atlantic Region				
Bath	Beaver Creek	Collins Bay	Frontenac	Joyceville	Kingston Penitentiary	Millhaven	Pittsburg	Prison for women	Warkworth	Other		Archambault	Cowansville	Donnacona	Drummond	Federal Training Centre	La Macaza	Laval	Leclerc	Montée St-François	Reception Centre	Ste-Anne-des-Plaines	Other	Atlantic	Dorchester	Springhill	Westmorland	Other
0	0	0	1	2	5	10	0	1	9	0		14	2	5	3	5	1	4	1	2	1	3	1	2	8	16	0	1
	0	0	0	1	40	6	0	0	5	1		4	1	2	0	9	35	6	3	0	1	9	1	5	6	2	0	0
6	0	4	0	0	9	4	0	0	5	3		2	14	4	0	1	2	3	26	0	0	5	0	8	0	2	0	0
0	0	1	0	16	5	5	0	0	62	1		14	0	46	1	6	0	0	0	0	2	4	2	11	6	5	0	1
3	9	0	0	3	8	1	0	16	6	3		1	1	10	1	2	1	14	2	2	0	1	0	12	29	4	1	0
1	2	49	0	6	10	2	0	1	9	3		0	0	6	12	4	12	9	2	1	0	6	0	7	5	0	0	0
1	3	2	0	1	22	4	1	4	9	5		0	3	1	3	10	2	0	4	0	4	15	2	5	2	3	0	0
1	2	6	1	8	6	8	1	8	13	3		0	1	4	2	17	1	4	3	1	0	3	0	10	2	3	0	0
0	3	6	3	4	8	4	0	1	48	9		10	1	5	0	3	9	0	10	0	2	7	0	23	4	1	1	1
0	3	8	1	3	15	3	0	0	19	4		4	1	9	5	8	2	24	0	0	3	29	1	6	3	0	0	0
2	0	30	2	0	6	5	0	1	43	0		14	1	5	5	3	6	6	1	1	1	6	0	1	24	16	0	0
0	0	2	1	12	14	24	0	0	9	2		0	24	2	5	4	4	3	4	0	0	5	0	1	14	1	2	0
14	22	108	9	56	148	86	2	32	237	34		63	49	99	37	72	75	73	56	7	14	93	7	91	103	53	4	3

TABLE D

COMPLAINTS AND INMATE POPULATION—BY REGION

Region	Complaints	Inmate Population[1]
Pacific	416	1 638
Prairie	682	2 107
Ontario	748	2 961
Quebec	645	3 389
Maritimes	254	976
TOTAL	2,745	11,071

[1] The inmate population figures were provided by The Correctional Service of Canada and are those for the period ending May, 1988

TABLE E

INSTITUTIONAL VISITS

		NUMBER OF VISITS
Multi-level		
Kingston Penitentiary		9
Prison for Women		3
Psychiatric Centre, Prairies		4
Psychiatric Centre, Pacific		5
Ste-Anne-des-Plaines		5
Saskatchewan Penitentiary		9
	Sub-total	35
S6 and S7		
Archambault		8
Donnacona		9
Dorchester		5
Edmonton		5
Kent		10
Laval		5
Millhaven		7
Atlantic		3
	Sub-total	52
S3, S4 and S5		
Bowden		10
Collins Bay		6
Cowansville		4
Drumheller		8
Drummond		7
Federal Training Centre		5
Joyceville		10
La Macaza		5
Leclerc		5
Matsqui		4
Mission		5
Mountain		6
Springhill		3
Stony Mountain		7
Warkworth		6
William Head		1
	Sub-total	92

TABLE E *(cont'd)*

INSTITUTIONAL VISITS

S1 and S2		
Beaver Creek		1
Ferndale		2
Frontenac		3
Montée St-François		2
Pittsburgh		1
Saskatchewan Farm Annex		1
Sand River		1
Westmorland		3
	Sub-total	14
	Total	193

TABLE F

INMATE INTERVIEWS

MONTH		NUMBER OF INTERVIEWS
1987		
June		164
July		84
August		40
September		203
October		74
November		113
December		81
1988		
January		38
February		99
March		135
April		151
May		136
	Total	1,318

TABLE G

DISPOSITION OF COMPLAINTS

Action	NUMBER
Pending	353
Declined	
a) Not within mandate	88
b) Premature	634
c) Not justified	566
Withdrawn	388
Assistance, advice or referral given	808
Resolved	146
Unable to resolve	60
Total	3,043

TABLE H

COMPLAINTS RESOLVED OR ASSISTED WITH — BY CATEGORY

CATEGORY	RESOLVED	ASSISTANCE GIVEN
Canteen	0	2
Cell Effects	15	19
Cell placement	0	2
Claims	8	17
Diet / Food	2	16
Discipline	8	23
Discrimination	0	2
Dissociation	5	27
Education	0	6
Financial Matter	19	32
Grievance Procedure	7	23
Hobbycraft	0	5
Information on File	9	21
Medical	10	83
Request for Information	1	27
Programs	5	24
Sentence Administration	3	27
Staff	1	66
Temporary Absence	1	40
Transfer	21	124
Use of Force	1	5
Visits and Correspondence	16	74
Work Placement	0	10
Other	13	96
Outside terms of reference		
Court Procedures	0	0
Court decision	0	0
Parole	1	36
Provincial Matter	0	1
Total	146	808

ISSUES DEALT WITH

IN 1987-1988

As will become evident, there was limited progress made on the issues and recommendations contained in the 1986-87 Annual Report during this current reporting year.

I remain of the opinion, as stated last year, that the responses of the Correctional Service are characterized by excessive delays, an absence of thorough objective review and a reluctance to make decisions. This situation, when coupled with the absence of clear national direction, has produced an environment within which timely and reasoned redress is seldom forthcoming.

The following issues are still outstanding and as a general recommendation, should be resolved and put to bed.

1. Involuntary Inter-regional Transfers

In *September of 1986*, following an investigation into a proposed involuntary transfer of a number of offenders from the Pacific region to aid in alleviating overcrowding within that region, this office recommended:

a) That the Correctional Service cease the practice of involuntary inter-regional transfers to compensate for overcrowding; and,

b) That all involuntary inter-regional transfers be reviewed by the Commissioner's office prior to implementation.

Recommendation a) was not accepted by the Correctional Service. The Service indicated than an absolute prohibition on such transfers could create problems and hardships in certain cases. As such it opted for a "flexible approach", with all involuntary inter-regional transfers as a result of overcrowding having to be approved by the Commissioner or the Deputy Commissioner, Offender Policy and Program Development. I accept this as a reasonable compromise.

Recommendation b), to use the Service's words, was "accepted in part." The Commissioner's office will *not* review involuntary inter-regional transfers prior to implementation as recommended. I was informed that "the policy and procedures related to such transfers would be reviewed and amended as required to ensure the monitoring of all involuntary inter-regional transfers." To date I have not been informed of the results of this review and I remain of the opinion that such transfer decisions should be reviewed by the Commissioner's office prior to implementation.

2. Special Handling Units — High Maximum Security Institutions

In *June of 1986* this office recommended:

That an immediate review be undertaken of the decentralized decision-making process for Phase IV placements (transfers out of SHU to maximum security institutions) to ensure that decisions are made in a fair and timely manner.

As I indicated in the last Annual Report, the National Committee previously responsible for transfer decisions related to inmates in these units was dissolved in early *1986*. In

conjunction with this the Correctional Service in *January, 1987*, revoked the Commissioner's Directives and Divisional Instructions related to both the Special Handling Unit decision-making process and the operation of the units themselves. The new policy documents issued *January 1, 1987* fail to address either of these areas adequately.

This matter was reviewed with the Commissioner in *January 1987* and a subsequent memorandum was received *March 30, 1987* stating that the former Special Handling Unit policy was abolished and replaced with amendments to the Commissioner's Directive on Classification of Institutions and Transfer of Inmates to be effective *1 May 1987*.

These directives, with or without amendments, did not even begin to address the issues previously covered by the abolished national policy. When queried on this matter the Service claimed that the absence of national policy in this area was consistent with their "decentralized" management philosophy and their efforts to "normalize" the Special Handling Unit process. Our office suggested at that time that the absence of national policy in this area was an abdication of responsibility and a failure to appreciate the significance a placement in the Special Handling Unit had on an offender's period of incarceration.

In *May of 1988* I was informed by the Correctional Service that my *June 1986* recommendation had been accepted and that a review of the decision-making process for high maximum security units and the operation of such units would be undertaken.

The results of this review, when it is completed, will be thoroughly analyzed by this office and reported upon in the next Annual Report.

3. Exchange of Service Agreement (Alberta)

The area of concern with respect to transfers under this agreement, which was initially brought to the Correctional Service's attention in *April 1987* and detailed in our last annual report, centres on the Service's non-compliance with the provisions of their own directive. Commissioner's Directive 540 paragraph 24 reads:

> "In developing guidelines and procedures related to inter-jurisdictional transfers, regions should ensure that 'the duty to act fairly' is adhered to, such as prior notification to an inmate who is being transferred between jurisdictions, noting in writing an inmate's concerns and taking appropriate action."

The required guidelines and procedures had not been developed and the Service was maintaining that the responsibility for the notification of offenders in advance of involuntary transfers under the terms of this agreement rested with the Solicitor General for the Province of Alberta and not with the Correctional Service of Canada.

A letter was sent to the Commissioner's office *June 4, 1987* restating our position that the Correctional Service had failed in its responsibility to ensure fairness in this decision-making process and again requested that immediate action be taken by its regions to develop the required guidelines and procedures called for by the Commissioner's Directive.

A response was received *July 28, 1987* saying that a legal opinion had been requested "on the interpretation of the duty to act fairly with respect to this aspect of the notification; namely if the Correctional Service is legally obligated to ensure Alberta has notified provincial prisoners that they are being considered for transfer to federal institutions."

A letter was received *November 4, 1987* from the Commissioner's office, inclusive of the legal opinion, maintaining their earlier position that the Correctional Service had no

obligation to ensure that decisions resulting in the transfer of provincial inmates to federal institutions were taken fairly.

The position of this office was again put forth in a letter to the Commissioner's office *November 5, 1987* with a specific recommendation that the cases referred to their attention in *April 1987* be thoroughly reviewed.

A further letter was received *December 4, 1987* from the Commissioner's office saying that the specifics of the cases referred in *April 1987* were currently being investigated by the Director of Intergovernmental Affairs and that the Assistant Solicitor General for the Province of Alberta had been asked to send the Correctional Service their procedures concerning inter-jurisdictional transfers. The letter concluded by stating:

> "Once all the pertinent material is received, the information will be analyzed and I will communicate the findings to you. You will note that this subject matter is somewhat time consuming, but rest assured that we are continually monitoring the situation."

Given the handling of this matter to date it is difficult to rest assured. The specifics of the cases referred to in *April 1987* remained unaddressed as of *December, 1987* and the guidelines and procedures related to inter-jurisdictional transfers called for by the *January 1, 1987* Commissioner's Directive remained undeveloped.

In *May of 1988* I was further assured that the province had agreed to provide written notification to the inmate and that their policy manual has been amended. I was also informed that an inmate remaining dissatisfied with the transfer decision may submit his case to the provincial ombudsman.

Although CSC's review of the specific cases referred to them in *April of 1987* appears to have caused a re-thinking of their initial position on this matter, the required regional guidelines and procedures which were to ensure fairness remain undeveloped.

4. Involuntary Transfer Notification

In *May of 1987* this office recommended that in those instances of involuntary transfer where the decision-making authority is considering a higher level of security than the one identified on the inmate notification, a further notification should be issued.

I received a response from the Commissioner *June 19, 1987* tentatively rejecting this recommendation and saying that the issue had been referred to legal counsel and senior staff to review and that he would write me again once he had an opportunity to review their advice.

After waiting more than four months I wrote the Commissioner again *October 29, 1987* restating our concern and requesting a final decision. I received a reply from the Commissioner *November 20, 1987* rejecting my recommendation and concluding that "for the most part inmates are transferred to the institution recommended. I do not feel that an amendment to existing policy is in order."

I believe that in those cases where the decision maker is giving consideration to an institution other than the one recommended, and especially in those cases where the alternative institution represents an increase in the individual's security classification, the Service is obligated to re-notify the individual in advance of the decision being taken. As I stated in my last Annual Report, to do otherwise is to effectively negate the purpose of the notification procedure and place in question the fairness of the decision taken.

In *May of 1988* I was informed that the Service's "policy and procedure would be reviewed and amended as required to ensure that further notification in instances of involuntary transfer is included." The amendments, when forthcoming, will be reviewed. Given the significance involuntary transfers have on the offenders' period of incarceration, I previously recommended that a national directive be issued emphasizing the requirement that the decision maker thoroughly review the source documentation relevant to the transfer, inclusive of the offender's rebuttal, rather than a summary of that documentation.

I have been informed by the Correctional Service that their above noted review of the policies and procedures related to transfers would incorporate this recommendation.

5. Correctional Service Internal Investigations

In late *1986*, as indicated in my last Annual Report, our office brought to the attention of the Commissioner our concerns with the Correctional Service's internal investigation process. I was then and still remain of the opinion that the Service's internal investigations are often incomplete and lacking in objectivity, with subsequent reviews of the investigation reports done by Regional and National Headquarters authorities being nothing more than a rubber stamp.

This office was assured in *March of 1987* that "there will definitely be a Commissioner's Directive on Investigations." I was subsequently informed that a Commissioner's Directive entitled Official Investigations had been developed and approved by the Correctional Service's Senior Management Committee in *October of 1987*. As of the end of this reporting year no Commissioner's Directive on Official Investigations has been issued.

6. Correctional Service Internal Audits

The conclusion in our last Annual Report on this issue was that there remains no national policy to ensure the timely, systematic, independent review and appraisal of Correctional Service operations.

Since that time, the Commissioner's Directive on Audits was amended on *December 1, 1987* and national standards for the Inspector General's sector are in the process of being published. Although this can be seen as progress, I have yet to see evidence of any timely, systematic, independent review and appraisal of Correctional Service's operations. Consequently we will continue to monitor the situation.

7. Correctional Service Guidelines and Manuals

The guidelines and manuals at question were to be published in support of Correctional Service's new directives system which was implemented *January 1, 1987*.

As indicated in our last Annual Report we had concerns with respect to the non-publication of these documents. These concerns were brought to the attention of the Commissioner in *February of 1987*. In *May of 1987* this office was informed that the "desired status of Guidelines and Operational Manuals is being reviewed." In *November of 1987* this office was further informed that "as part of the revised policy framework, and in response to the 1987 Corporate Direction, it was agreed that the Service would establish National Standards."

If I read this *November 1987* response correctly, it would appear that the Service has changed direction on this issue and is now in the process of developing national standards rather than guidelines and manuals. Regardless of whether it is to be standards or guidelines, the concern is that one of them should have been issued *January 1, 1987*. It is incomprehensible that a new Correctional Service Directives system that was a year and a half in the making has been implemented in such a piecemeal fashion. Not only was it introduced without guidelines and user manuals, there were no Commissioner's Directives in many key areas, no finalized Regional Instructions and Institutional Standing Orders, and no clearance process through which to ensure that policy directives at the various levels of the organization were consistent with legal and operational requirements.

In *May of 1988* in response to comments in our last Annual Report I was informed "that the development of National Standards and Operational Procedures is under way." Despite this announcement we continue to have serious concerns about the Service's commitment to ensure consistency and fairness in the application of its stated national policies.

8. Health Care and the Use of Force

I recommended in *November of 1986*:

a) That health care staff attend immediately following the use of force on an inmate;

b) That a report be submitted to the Warden; and

c) That there be appropriate follow-up attendance when deemed appropriate by health care staff.

This recommendation was rejected by the Correctional Service in *January of 1987*. I concluded in my last Annual Report that the Service's position on this matter was indefensible.

I have to date, despite continued assurances from the Correctional Service that this recommendation is under review, received no definitive comment from the Commissioner on this matter.

9. Claims Against the Crown

I provided in my last Annual Report a detailing of the concerns this office had with the management of the claims process and the fairness of the decisions rendered.

I can report that the number of claims remaining outstanding beyond the 90 day time frame has decreased significantly. I cannot, however, report that the investigations and subsequent decisions rendered on claims applications reflect the thoroughness and objectivity one would hope for.

I have as well noted through our review of claims applications that the Service, in far too many instances, is not adhering to its own regulations regarding the handling of offender personal effects.

With respect to the two claims detailed in my last Annual Report which remained outstanding, I wrote the Commissioner again in *October of 1987* restating my earlier position. The Commissioner responded in *November of 1987*, stating in part:

> ...it appears clear to me that to rebut your views and your views of our legal opinion would serve no useful purpose, nor would it be in the public interest to expend any further resources in this case. Given your strong convictions on this case I am, therefore, prepared to settle the claim at $120.00.

Although I was pleased that the claim had finally been settled in the offender's favour, I would have hoped that the Commissioner's motivation would have been fairness rather than the perceived strength of my conviction and the further expenditure of resources.

10. Access to and Correction of File Information

In *February of 1987*, after four months of discussion with the Commissioner's office, it was recommended:

> **That the Correctional Service establish procedures which:**
>
> **a) afford inmates reasonable access to file material already seen; and**
>
> **b) provide an avenue through which they can request corrections of such file information.**

The factors leading to this recommendation are detailed in the 1986-87 Annual Report.

A letter was received from the Commissioner's Executive Secretary dated *July 12, 1987* saying that as a result of the Privacy Commissioner's Annual Report "Commissioner LeBlanc has expressed his personal interest in seeing that new means of informal access by inmates be explored. A project will soon be under way to explore these avenues."

A further letter was sent to the Commissioner's office *August 17, 1987* restating our position that the Correctional Service had a responsibility to ensure that personal information used for administrative purposes is accurate, up to date and as complete as possible. A response was received *September 25, 1987* acknowledging the Correctional Service's responsibility "to correct documents which are less than accurate." We were as well informed again that a "Working Group" was being formed to review the matter.

The last word received on this matter following a meeting in *May of 1988* with the senior administration of the Correctional Service was that "the issue remains under review."

11. C.D. 575 — Interception of Conversations of Inmates

This issue was initially brought to the attention of the Commissioner's office in *February of 1987* as detailed in our last Annual Report.

A meeting between my Director of Investigations and Correctional Service officials finally took place in *January of 1988*. During the course of that meeting a number of concerns were raised beyond the erroneous Criminal Code references which had initiated our involvement in the issue. Of specific interest was the question of the confidentiality of inmate telephone communication with this office.

In *April of 1988* I received a copy of a Draft Consultation Paper which addressed none of the concerns raised about the directive except the Criminal Code references. As of the end of the reporting year, nearly a year and a half after our initial contact with Correctional Services on this issue, the Commissioner's Directive remains unamended.

12. Visitor Application Decision Form

This office recommended in *February of 1987* that Correctional Services review its Visitor Application Decision Form to ensure that in those cases where the application was denied, the applicant was provided with reasons in sufficient detail to afford the opportunity for reasonable comment and that the avenue of redress was clearly identified on the form.

I was informed in *May of 1987* that amendments to the form were being proposed to Offender Management staff and that field staff would be consulted.

I questioned in my last Annual Report the need for formal proposals and consultations on matters such as this and suggested that in instances where there are no identified concerns with a legitimate recommendation, the Commissioner's office should take immediate action.

I was eventually informed in *November of 1987*, some nine months after our recommendation, that the form had been revised and was in use.

13. Inmate Access to Tape Recordings of Disciplinary Hearings

This issue was initially raised with the Commissioner's office in *February of 1987* and as indicated in our last Annual Report, the issue remained unaddressed by the Correctional Service. I stated at that time that the Service would be well advised to issue a directive clearly stating that inmates were to be afforded access to tape recordings of their disciplinary hearings.

I was informed in *May of 1988* that "a memorandum from the Deputy Commissioner, Offender Policy and Program Development will be sent to the Regional Deputy Commissioners to remind them of the obligation to allow inmates access to disciplinary hearing tapes." Sixteen months later we are still in the future tense.

14. National Prison Justice Day

I recommended in *March of 1986*:

a) That the Correctional Service review its policy with respect to National Prison Justice Day; and,

b) That the regulations pertaining to the failure to report to place of work, other than pay, be waived for this day.

This issue was detailed for the second year running in our last Annual Report and it was noted then that no national policy had as yet been issued.

In *July of 1987* a national policy of sorts was issued but it failed to address the concerns raised by this office. I informed the Commissioner during our *October 30, 1987* meeting that the issuing of Performance Notices, which in turn directly impact upon earned remission, to those inmates who choose to observe this day was strictly punitive in nature.

The purpose of my recommendation in *March of 1986* was to ensure a degree of consistency in the Service's response to National Prison Justice Day. Given that as of *January 1, 1987* the specific criteria upon which earned remission decisions were based no longer existed, the issuing of Performance Notices as a matter of policy may well have the effect of increasing the inconsistencies of the past.

The Service's reaction to this issue has been based on its desire not to give official recognition to National Prison Justice Day. I remain of the opinion, whether the day is officially recognized or not, that a simple no work/no pay policy for the day should be accepted.

I was informed in *May of 1988* that a no work/no pay policy for Prison Justice Day would be approved by Correctional Service's Senior Management Committee in June.

15. Purchase of Computers

This issue was initially raised with Correctional Services in *February of 1985*.

In our last Annual Report I stated that I would be formally recommending to the Commissioner that the decision taken with respect to inmate owned computers be based on the individual needs of the inmate and the accessibility to computers in the institution in question.

The recommendation was made in *October of 1987* following further discussions with the Commissioner's office. I was informed in *May of 1988* that "the policy will be amended by the Commissioner to allow inmate purchases of computers for educational purposes based on the individual needs of the inmate and the accessibility to computers in the institution." After three and a half years, there finally appears to be a reasonable and consistent national policy on the matter of personal computers.

16. Inmate Access to Telephones

I recommended in April of 1985:

> **That the Correctional Service review its inmate access to telephones policy in all institutions to ensure reasonable and equitable access as called for by the Commissioner's Directive.**

This issue was detailed, for the second year running, in our last Annual Report at which time I recommended that the Correctional Service develop a national policy, inclusive of a definition of what constitutes reasonable access, and ensure that their present institutional operations conform to that policy.

I was informed in *May of 1988*, some three years after my recommendation, that it had been accepted. The Correctional Service further stated that "it has become apparent that further direction is required to ensure the application of the policy of reasonable and equitable access to telephones. The current practice in the institutions will be reviewed and National Standards will be developed and implemented to ensure a common understanding of reasonable and equitable access."

I intend to thoroughly review the Correctional Service's forthcoming efforts related to this long-standing issue and will hopefully be able to provide a conclusion to this matter in our next Annual Report.

17. Double Bunking in Segregation

I recommended in *June of 1984* that the Correctional Service cease immediately the practice of double bunking in segregation and dissociation areas. I have included the issue again in this year's Annual Report because I remain of the opinion that the continued

double bunking of an inmate population which has limited access to privileges, amenities and programming available to the general population and is confined to their cells or unit for the majority of the day is, to my mind, inhumane.

The Correctional Service of Canada continues to reject this recommendation, saying that it is not possible to eliminate the practice altogether, and claims that "every effort is being made to keep the practice to a minimum."

I indicated in the previous report that in *April of 1987* there were some 60 inmates double bunked in the administrative segregation protective custody area at Kent Institution, while in the general population area at the same institution there were 26 vacant cells. In *May of 1988* there were 88 inmates so double bunked with 35 cell vacancies within the general population area.

I again recommend that the Correctional Service cease the practice of double bunking those offenders who are not part of the institution's general population and, as such, have limited access to the privileges, amenities and programs generally available within that institution.

18. Offender Application for Inter-regional Transfers — Decision Maker

A number of offenders had contacted this office requesting a review of the denial of their application for inter-regional transfer.

During the course of my meeting with the Commissioner *May 22, 1987* I brought to his attention the fact that the new Commissioner's Directive on transfers did not clearly identify, in cases of requested, voluntary inter-regional transfer, who the decision maker was. I was informed by the Commissioner at the meeting that the decision maker was the Deputy Commissioner of the sending region.

A subsequent letter was sent to the Commissioner's office *June 4, 1987* with supporting documentation, including a third level grievance response signed on behalf of the Commissioner, which clearly indicated that in practice it was the proposed receiving rather than the sending Regional Deputy Commissioner who was making the decision. A request was made at the time that the discrepancy be immediately addressed and that a clearly defined decision maker be identified within the Commissioner's Directive.

The absence of a clearly defined decision maker was causing inconsistencies in both who was providing the offender with the reasons for the denial and who was responding to offender grievances filed against the decision. It seemed quite obvious to me that to ensure fairness in this process, at least from an inmate's point of view, one must know who the decision maker was.

A response was received from the Commissioner's office *August 10, 1987* saying that the decision is a "consultative process" and our concerns would be conveyed to the Deputy Commissioner, Offender Policy and Program Development for examination. A further meeting was then held resulting in a commitment from the Correctional Service that the decision maker with respect to such transfer applications would be clearly identified within the directive.

A letter was subsequently sent to the Commissioner's office *August 26, 1987* confirming this commitment.

Although I have received further communications relating to this issue, no substantive action has yet been taken. In *May of 1988* following a meeting with senior Correctional Service officials, I was advised that:

> "The decision taken in relation to an inter-regional transfer is shared by the sending and receiving regions. The policy will be amended to: 1) ensure that the reasons for a denial are provided to the inmate by the region denying the transfer; 2) ensure that the inmate is advised of his right to appeal the decision; and 3) allow the inmate's grievance related to the transfer decision to proceed directly to the Commissioner's level."

I will review the amended policy when it is issued and hopefully conclude the matter in our next report.

19. Warning Shots

I noted over the course of this reporting year a significant increase in the number of staff and offenders injured by warning shots. A review of Correctional Service's internal policy documents indicated an absence of direction with respect to definition and purpose of warning shots, and their staff training program did not appear to give any practical instructions in this area.

I wrote the Commissioner *October 29, 1987* recommending that the Correctional Service conduct a comprehensive review with respect to the Service's present practice in this area, including an assessment of existing training methods to ensure the safe use of firearms.

I received correspondence from the Commissioner *January 28, 1988* rejecting my recommendation. The Commissioner concluded that all the incidents fully justified the use of firearms and as such, the Correctional Service did "not see the need to conduct a more comprehensive review of existing practice in the area of warning shots."

A further meeting was held in *April, 1988* with the Commissioner's Executive Secretary. During the course of that meeting it was pointed out to him that:

a) we were not questioning whether the incidents justified the use of firearms, but rather the manner in which they were used — warning shots are generally not intended to cause injury; and,

b) the Commissioner's response did not address our concerns with respect to the absence of direction and practical instruction relating to the use of warning shots.

The Executive Secretary agreed to undertake a further review of the matter.

I received in *May of 1988* a copy of the Correctional Service's current policy direction concerning warning shots and a copy of their present training program. These are the same documents I reviewed prior to making my *October 1987* recommendation. To date I have received no indication that Correctional Services has taken any further action in response to the recommendation on this matter.

20. Administrative Segregation — Commissioner's Directive 590

Our office received a significant number of complaints from offenders subsequent to the introduction of the new Commissioner's Directive on Administrative Segregation *January 1, 1987*, concerning their placement in segregation. A review of the current Commissioner's

Directive 590 indicated the following changes in relation to the operational policy enunciated in the former directive:

a) the removal of the requirement that the offender be given a hearing by the Segregation Review board within five working days of his placement in segregation;

b) the removal of the offender's right to be heard, at his request, once every month by the Segregation Review Board; and

c) the expansion of the time frame for case reviews of segregated offenders by their Case Management Team.

A letter was forwarded to the Commissioner's office *August 11, 1987* detailing the above policy changes and requesting comment on the rationale for the policy changes. A response was received *November 4, 1987* which failed to address the issue and a further letter was sent to the Commissioner's office *November 27, 1987* stating in part:

> "Given the significance of the decision to place an offender in administrative segregation, the vagueness often of the written reasons provided and the literacy level of the population in question, it is the feeling of this office that the segregation review hearing was a major element in ensuring fairness in these decisions.
>
> As such, I recommend that the Correctional Service of Canada re-institute Segregation Review Board hearings as detailed in your previous policy."

A response was received *December 21, 1987* saying "we will examine the existing practices across the regions and then make changes to the Commissioner's Directive as may be required. We will communicate our findings to you, once the analysis is completed." After waiting four months, a further letter was sent to the Commissioner's office *April 22, 1988* asking for the results of their analysis.

Following our meeting in *May of 1988* with senior Correctional Service of Canada officials, I was informed that "the policy will be re-examined with the purpose of clarifying the expectations for review, especially in respect to hearings at which an inmate may appear."

As of this reporting date, it has now been nine months and the policy remains unchanged.

21. Involuntary Transfer — Progress Summary

I received a complaint from an inmate in *September of 1987* concerning his involuntary transfer from minimum security to medium security. The offender, prior to addressing his complaint to this office, had attempted to resolve his concerns through the Correctional Service's internal grievance process. As his grievance had been denied by the Commissioner's office the results of my review of the case were referred directly to the Commissioner.

The issue at hand centered on the fact that the offender had not been provided access to his Progress Summary prior to the involuntary transfer. Progress Summaries are case management documents prepared in advance of major decisions which are supposed to be co-signed by the offender.

In this case the Progress Summary was completed *April 10, 1987* and the decision on the involuntary transfer taken *April 15, 1987*. The offender was eventually provided access to the document after the involuntary transfer had taken effect.

I wrote the Commissioner *September 25, 1987* requesting a review of the decision taken in light of the offender's concerns and requesting his comments with respect to the general matter of offender access to Progress Summaries in advance of decisions, given the Service's stated policy on information sharing.

The Commissioner in his responses of *November 5, 1987* and *December 21, 1987* failed to distinguish between the specific decision taken in this individual case and the policy issue concerning information sharing and fairness in decision-making. Our position was that when a Progress Summary is prepared for the purpose of recommending a transfer, the offender should be afforded the opportunity to read and co-sign the document in advance of the decision being made. This was restated at a meeting with the Commissioner's Executive Secretary in *April of 1988*. I understand that this issue has been incorporated into Correctional Service's general review of the transfer process.

22. Corporate Policy Framework and Internal Regulatory Documents

I commented earlier under *Correctional Service Guidelines and Manuals* on my concerns with the absence of clear national policy. I have very similar concerns with respect to the absence of national direction and review in the development of regional and institutional policies.

Although the introduction to the Correctional Service's directives system in *January 1987* stated that each policy is to be reviewed to ensure consistency with legal and operational requirements, it became quickly evident that no one was co-ordinating or reviewing the subsequent development of the policy at regional and institutional levels.

We noted during the course of our investigations that not only were there major discrepancies in the subject matter addressed within these documents, but there were as well major inconsistencies in their interpretation and application of national policy.

These observations were reviewed with the Commissioner's Executive Secretary in *October of 1987*. On *November 16, 1987* a letter was sent to the Commissioner's office requesting a detailing of the review process that was in place prior to the issuing of the new Regional Instructions and Institutional Standing Order and providing examples of the inconsistencies and discrepancies discussed during the October meeting. The letter as well recommended:

> **That a national review be undertaken to ensure policy documents issued from the regional and institutional levels of the organization are consistent with the Service's duty to act fairly and the national policies enunciated in the Commissioner's Directives.**

On *November 26, 1987* a letter was received from the Commissioner's office which simply stated "In response to your concerns regarding the monitoring of institutional policy development, a number of mechanisms exist to ensure control of this area." There was no elaboration as to what these mechanisms were, our request for a detailing of the review process in place prior to the issuing of the policies was not addressed, and no comment was made with respect to our recommendation.

Although this matter has been the topic of numerous discussions since *November of 1987* the Correctional Service of Canada has yet to address the issue.

The simple fact is that the Service, in *January of 1987*, introduced a new directives system based on the concept of decentralizing authority but failed to ensure either the consistency or compliance of the various regional and institutional policies with their national policies. The disjointed and basically unmonitored approach taken by the Service in the development of its policies and procedures has placed at serious question its ability to effectively review and analyze its own operations. It has as well, and more importantly, placed at question its ability to ensure fair and equitable treatment of the offender population.

I feel that this issue is central to the effective management of the Service and again recommend that immediate action be taken.

APPENDIX A

P.C. 1977-3209

Certified to be a true copy of a Meeting of the
Committee of the Privy Council, approved by
His Excellency the Governor General on
the 15 November, 1977

WHEREAS the Solicitor General of Canada reports as follows:

That, as a result of the resignation of Miss Inger Hansen from the position of Correctional Investigator as of October 1, 1977 the temporary appointment of Mr. Brian McNally of Ottawa to the position of Correctional Investigator was made by Order in Council P.C. 1977-2801 on 29th September, 1977; and

That, in order to meet the demands of the Office of the Correctional Investigator, it is advisable to proceed to make a permanent appointment to the position as quickly as possible.

Therefore, the Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Solicitor General of Canada advise that the temporary appointment of Mr. Brian McNally to the position of Correctional Investigator be terminated as pursuant to Part II of the *Inquiries Act* Mr. Ronald L. Stewart of the City of Ottawa be appointed as Commissioner, to be known as the Correctional Investigator to investigate, on his own initiative, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates as defined in the *Penitentiary Act*, and report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General of Canada, other than problems raised on complaint

(a) concerning any subject matter or condition that ceased to be the subject of complaint more than one year before the lodging of the complaint with the Commissioner,

(b) where the person complaining has not, in the opinion of the Commissioner, taken all reasonable steps to exhaust available legal or administrative remedies, or

(c) concerning any subject matter or conditions falling under the responsibility of the Solicitor General of Canada that extend to and encompass the preparation of material for consideration of the National Parole Board.

and the Commissioner need not investigate if

(d) the subject matter has previously been investigated, or

(e) in the opinion of the Commissioner, a person has no valid interest in the matter.

The said Committee further advise that a Commission do issue to the said Commissioner, and

1. that the Commissioner be appointed at pleasure;
2. that the Commissioner be paid at the salary set out in the schedule hereto;
3. that the Commissioner be authorized to engage, with the concurrence of the Solicitor General of Canada, the services of such experts and other persons referred to in Section II of the $%Inquiries Act$%, who shall receive such remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and
4. that the Commissioner shall submit an annual report to the Solicitor General of Canada regarding problems investigated and action taken.

Certified to be a true copy

Clerk of the Privy Council

Canada

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel

1987 - 1988

L'Enquêteur correctionnel
Canada

Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel

1987-1988

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. JA 1-1988

ISBN 0-662-56740-4

L'Enquêteur correctionnel
Canada

C.P. 2324, Station D
Ottawa (Ontario)
K1P 5W5

The Correctional Investigator
Canada

P.O. Box 2324, Station D
Ottawa, Ontario
K1P 5W5

Le 6 avril 1989

Monsieur Pierre Blais
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

À titre d'Enquêteur correctionnel chargé d'étudier les plaintes et les problèmes des détenus des pénitenciers canadiens, j'ai l'honneur de vous soumettre le quinzième rapport annuel sur les activités de mon Bureau pour la période allant du 1er juin 1987 au 31 mai 1988.

Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,
R.L. Stewart

Canada

Table des matières

	Page
Introduction	1
Statistiques	3
Tableau A — Plaintes reçues et en suspens – par catégorie	4
Tableau B — Plaintes – par mois	5
Tableau C — Plaintes – par région	6
Tableau D — Plaintes et nombre de détenus – par région	8
Tableau E — Visites aux établissements	9
Tableau F — Entrevues de détenus	11
Tableau G — Décisions rendues	12
Tableau H — Plaintes réglées ou aide donnée – selon la plainte	13
Questions traitées en 1987-1988	15
Annexe A	
Décret	31

Introduction

Durant la période visée par le présent rapport (1er juin 1987 au 31 mai 1988), le nombre de plaintes a encore augmenté considérablement. Le défi était donc de taille. Nous avons néanmoins réussi à traiter 3 043 cas, soit 23 % de plus que durant les 12 mois précédents. Le nombre de visites aux établissements est passé de 156 à 193, alors qu'il n'y a eu pour ainsi dire aucun changement dans celui des entrevues, qui a été de 1 318.

Je n'arrive pas à voir au juste pourquoi le nombre de plaintes a augmenté de 68 % en deux ans alors que la population carcérale est restée assez constante. Quoi qu'il en soit, si la hausse se poursuit à ce rythme alarmant, le Bureau aura de plus en plus de difficulté à traiter toutes les plaintes et à fournir la même qualité de service sans une importante augmentation de ses ressources humaines et financières.

STATISTIQUES

TABLEAU A

PLAINTES REÇUES ET EN SUSPENS — PAR CATÉGORIE

Catégorie	
Cantine	12
Effets de cellule	75
Placement en cellule	12
Réclamations contre la Couronne	66
Régime alimentaire	50
Discipline	133
Discrimination	5
Isolement	103
Éducation	17
Questions financières	128
Règlement de griefs	64
Passe-temps	12
Information versée au dossier	89
Questions d'ordre médical	211
Demandes de renseignements	34
Programme	81
Administration des peines	86
Personnel	210
Absences temporaires	132
Transférements	458
Recours à la force	12
Visites et courrier	246
Affectation (travail)	53
Autres	329
Questions non incluses dans le mandat	
Procédures judiciaires	5
Décisions judiciaires	10
Libération conditionnelle	97
Questions de compétence provinciale	15
	2 745
Report de 1986-1987	298
Nombre total des plaintes examinées	3 043

TABLEAU B

PLAINTES — PAR MOIS

Report de l'année précédente	298
1987	
Juin	235
Juillet	194
Août	157
Septembre	300
Octobre	163
Novembre	246
Décembre	150
1988	
Janvier	166
Février	266
Mars	275
Avril	303
Mai	290
	3 043

TABLEAU C

PLAINTES — PAR RÉGION

	Région du Pacifique									Région des Prairies								
	Elbow Lake	Ferndale	Kent	Matsqui	Mission	Mountain	Centre psychiatrique	William Head	Autres	Bowden	Drumheller	Edmonton	Centre psychiatrique	Rockwood	Saskatchewan	Ferme du pénitencier de la Saskatchewan	Stony Mountain	Autres
1987																		
Juin	0	8	15	9	6	2	20	0	0	36	15	0	0	0	26	0	1	0
Juillet	0	0	8	0	12	3	1	0	0	22	5	0	1	0	3	1	1	0
Août	0	0	14	2	3	6	8	0	1	12	3	0	2	0	6	1	1	0
Septembre	0	2	6	13	4	9	23	1	0	13	9	0	8	0	17	1	5	1
Octobre	0	0	1	2	4	0	1	0	0	10	1	2	0	0	1	0	1	0
Novembre	0	0	3	3	3	2	2	0	0	49	5	24	0	0	8	0	0	0
Décembre	0	0	9	4	4	4	4	0	0	4	3	0	0	0	10	0	2	0
1988																		
Janvier	1	0	9	5	0	5	1	0	0	12	0	6	2	0	14	1	0	2
Février	0	2	10	1	1	2	1	10	1	23	11	20	1	0	17	0	3	0
Mars	0	0	43	7	4	12	0	4	0	15	0	1	0	1	10	0	27	0
Avril	0	0	6	4	1	2	0	1	1	10	5	7	25	0	60	0	1	1
Mai	0	1	16	1	13	20	7	0	2	60	7	11	0	0	10	0	5	4
Total	1	13	140	51	55	67	68	16	5	266	64	71	39	1	182	4	47	8

Région de l'Ontario												Région du Québec											Région de l'Atlantique				
Bath	Beaver Creek	Collins Bay	Frontenac	Joyceville	Kingston	Millhaven	Pittsburg	Prison des femmes	Warkworth	Autres		Archambault	Cowansville	Donnacona	Drummond	Centre fédéral de formation	La Macaza	Laval	Leclerc	Montée St-François	Centre de réception	Sainte-Anne-des-Plaines	Autres	Atlantique	Dorchester	Springhill	Westmorland	Autres
0	0	0	1	2	5	10	0	1	9	0		14	2	5	3	5	1	4	1	2	1	3	1	2	8	16	0	1
	0	0	0	1	40	6	0	0	5	1		4	1	2	0	9	35	6	3	0	1	9	1	5	6	2	0	0
6	0	4	0	0	9	4	0	0	5	3		2	14	4	0	1	2	3	26	0	0	5	0	8	0	2	0	0
0	0	1	0	16	5	5	0	0	62	1		14	0	46	1	6	0	0	0	0	2	4	2	11	6	5	0	1
3	9	0	0	3	8	1	0	16	6	3		1	1	10	1	2	1	14	2	2	0	1	0	12	29	4	1	0
1	2	49	0	6	10	2	0	1	9	3		0	0	6	12	4	12	9	2	1	0	6	0	7	5	0	0	0
1	3	2	0	1	22	4	1	4	9	5		0	3	1	3	10	2	0	4	0	4	15	2	5	2	3	0	0
1	2	6	1	8	6	8	1	8	13	3		0	1	4	2	17	1	4	3	1	0	3	0	10	2	3	0	0
0	3	6	3	4	8	4	0	1	48	9		10	1	5	0	3	9	0	10	0	2	7	0	23	4	1	1	1
0	3	8	1	3	15	3	0	0	19	4		4	1	9	5	8	2	24	0	0	3	29	1	6	3	0	0	0
2	0	30	2	0	6	5	0	1	43	0		14	1	5	5	3	6	6	1	1	1	6	0	1	24	16	0	0
0	0	2	1	12	14	24	0	0	9	2		0	24	2	5	4	4	3	4	0	0	5	0	1	14	1	2	0
14	22	108	9	56	148	86	2	32	237	34		63	49	99	37	72	75	73	56	7	14	93	7	91	103	53	4	3

TABLEAU D

PLAINTES ET NOMBRE DE DÉTENUS—PAR RÉGION

Région	Nombre de plaintes	Nombre de détenus[1]
Pacifique	416	1 638
Prairies	682	2 107
Ontario	748	2 961
Québec	645	3 389
Maritimes	254	976
TOTAL	2 745	11 071

[1] Les chiffres concernant le nombre de détenus ont été fournis par le Service correctionnel du Canada et portent sur la période se terminant en mai 1988.

TABLEAU E

VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Établissements à niveaux de sécurité multiples		Nombre de visites
Pénitencier de Kingston		9
Prison des femmes		3
Centre psychiatrique, Prairies		4
Centre psychiatrique, Pacifique		5
Ste-Anne-des-Plaines		5
Pénitencier de la Saskatchewan		9
	Total partiel	35
S6 et S7		
Archambault		8
Donnacona		9
Dorchester		5
Edmonton		5
Kent		10
Laval		5
Millhaven		7
Atlantique		3
	Total partiel	52
S3, S4 et S5		
Bowden		10
Collins Bay		6
Cowansville		4
Drumheller		8
Drummond		7
Centre fédéral de formation		5
Joyceville		10
La Macaza		5
Leclerc		5
Matsqui		4
Mission		5
Mountain		6
Springhill		3
Stony Mountain		7
Warkworth		6
William Head		1
	Total partiel	92
S1 et S2		
Beaver Creek		1
Ferndale		2
Frontenac		3

TABLEAU E *(suite)*

VISITES AUX ÉTABLISSEMENTS

Établissements à niveaux de sécurité multiples		Nombre de visites
Montee St-François		2
Pittsburgh		1
Ferme du pénitencier de la Saskatchewan		1
Sand River		1
Westmorland		3
	Total partiel	14
	Total	193

TABLEAU F

ENTREVUES DE DÉTENUS

MOIS		NOMBRE D'ENTREVUES
1987		
Juin		164
Juillet		84
Août		40
Septembre		203
Octobre		74
Novembre		113
Décembre		81
1988		
Janvier		38
Février		99
Mars		135
Avril		151
Mai		136
	Total	1 318

TABLEAU G

DÉCISIONS RENDUES

RÉSULTATS	NOMBRE
En suspens	353
Plaintes rejetées	
a) questions non visées par le mandat	88
b) prématurées	634
c) non fondées	566
Plaintes retirées	388
Aide, conseils ou orientation	808
Cas réglés	146
Incapacité de régler le cas	60
Total	3 043

TABLEAU H

PLAINTES RÉGLÉES OU AIDE DONNÉE — SELON LA PLAINTE

CATÉGORIE	CAS RÉGLÉS	AIDE DONNÉE
Cantine	0	2
Effets de cellule	15	19
Placement de cellule	0	2
Réclamations contre la Couronne	8	17
Régime alimentaire	2	16
Discipline	8	23
Discrimination	0	2
Isolement	5	27
Éducation	0	6
Questions financières	19	32
Règlement de griefs	7	23
Passe-temps	0	5
Information versée au dossier	9	21
Questions d'ordre médical	10	83
Demandes de renseignements	1	27
Programmes	5	24
Administration des peines	3	27
Personnel	1	66
Absences temporaires	1	40
Transfèrements	21	124
Recours à la force	1	5
Visites et courrier	16	74
Affectation (travail)	0	10
Autres questions	13	96
Questions non visées par le mandat		
Procédures judiciaires	0	0
Décisions judiciaires	0	0
Libération conditionnelle	1	36
Questions de compétence provinciale	0	1
Total	146	808

QUESTIONS TRAITÉES

EN 1987-1988

Comme vous le constaterez, peu de progrès ont été accomplis quant aux questions et aux recommandations contenues dans le rapport annuel de 1986-1987.

Je crois encore, comme je l'indiquais l'an dernier, que ce qui ressort du traitement des problèmes soumis au Service correctionnel, ce sont des retards excessifs, l'absence d'examens objectifs approfondis et un manque d'empressement à prendre des décisions. Ces lacunes, auxquelles s'ajoute l'absence d'une orientation nationale bien définie, créent un contexte peu propice aux mesures de redressement rapides et rationnelles.

Les points suivants n'ont toujours pas été réglés. Il serait temps d'en finir avec ces questions.

1. Transfèrements interrégionaux involontaires

En *septembre 1986*, après avoir enquêté sur un projet de transfèrement involontaire de détenus de la Région du Pacifique destiné à réduire le surpeuplement, le Bureau recommandait:

a) Que le Service correctionnel cesse d'effectuer des transfèrements interrégionaux involontaires pour atténuer le problème du surpeuplement et,

b) Que tous les transfèrements interrégionaux involontaires soient examinés au préalable par le Bureau du Commissaire.

Le Service correctionnel a rejeté la recommandation a), indiquant que l'interdiction absolue de ces transfèrements pourrait engendrer des problèmes et des conditions difficiles dans certains cas. Il a donc préféré adopter une «approche souple» et décréter que les transfèrements interrégionaux découlant d'un surpeuplement devraient à l'avenir être approuvés par le Commissaire ou le Sous-commissaire à l'Élaboration des politiques et des programmes concernant les délinquants. Cela me semble un compromis raisonnable.

Quant à la recommandation b), le Service l'a «acceptée en partie». Le Bureau du Commissaire *n'*examinera *pas* au préalable les transfèrements interrégionaux involontaires, mais étudiera la politique et les procédures pertinentes et les modifiera au besoin pour assurer le contrôle de tous ces transfèrements. Je n'ai pas encore été informé des résultats de cet examen, et je demeure d'avis que le Bureau du Commissaire devrait analyser de telles décisions de transfèrement avant qu'elles ne soient mises à exécution.

2. Unités spéciales de détention — Établissements à sécurité maximale renforcée

En *juin 1986*, le Bureau recommandait:

Qu'on revoie sans tarder le processus décisionnel décentralisé touchant les placements de la phase IV (transfèrements de détenus incarcérés dans des USD à des établissements à sécurité maximale) pour s'assurer que des décisions équitables sont prises rapidement.

Comme je l'ai indiqué dans mon dernier rapport, le comité national auparavant chargé de décider du transfèrement des détenus de ces unités a été dissous au début de *1986*. De

plus, le Service correctionnel a annulé, en *janvier 1987*, les directives du Commissaire et les instructions divisionnaires qui régissaient le processus décisionnel concernant les détenus des unités spéciales de détention, et le fonctionnement des unités mêmes. Aucun de ces aspects n'est traité adéquatement dans la nouvelle politique publiée le *1er janvier 1987*.

La question a été examinée avec le Commissaire en *janvier 1987*. Le *30 mars 1987*, je recevais une note disant que la politique sur les unités spéciales de détention était abolie et remplacée par des modifications aux directives du Commissaire sur la classification des établissements et le transfèrement de détenus, qui entreraient en vigueur le *1er mai 1987*.

Ces directives — versions originales ou modifiées — n'abordent nullement les questions sur lesquelles portait l'ancienne politique nationale. Interrogé à ce sujet, le Service a déclaré que l'absence d'une politique nationale dans ce domaine cadrait avec le principe de gestion «décentralisée» et les efforts déployés pour «normaliser» le processus décisionnel s'appliquant aux unités spéciales de détention. Le Bureau estimait plutôt que le Service se dérobait à ses responsabilités et mesurait mal l'incidence d'un placement dans une unité spéciale de détention sur la période d'incarcération du détenu.

En *mai 1988*, le Service correctionnel m'informait que ma recommandation de *juin 1986* avait été acceptée et qu'il examinerait le processus décisionnel touchant les unités à sécurité maximale renforcée et le fonctionnement de ces unités.

Nous analyserons en profondeur les résultats de cet examen dès qu'il sera terminé et nous en parlerons dans le prochain rapport annuel.

3. Entente d'échange de services (Alberta)

Le problème concernant les transfèrements effectués en vertu de cette entente, qui a été signalé au Service correctionnel en *avril 1987* et exposé en détail dans notre dernier rapport, tient surtout au fait que le Service ne respecte pas les dispositions de sa propre directive. Le paragraphe 24 de la directive nº 540 se lit comme suit:

> «En élaborant les lignes de conduite et procédures relatives aux transfèrements interjuridictionnels, les régions doivent veiller au respect de «l'obligation d'agir de façon équitable»; il faut, par exemple, tenir compte de la nécessité de donner un avis préalable au détenu faisant l'objet d'un tel transfèrement, de consigner toute préoccupation que celui-ci exprime et de prendre les mesures qui s'imposent.»

Les lignes de conduite et procédures en question n'avaient pas été établies au moment où j'ai rédigé mon dernier rapport, et le Service soutenait qu'il incombait au Solliciteur général de l'Alberta d'avertir au préalable les détenus faisant l'objet d'un transfèrement involontaire en vertu de l'entente.

Le *4 juin 1987*, nous écrivions au Commissaire pour lui répéter qu'à notre avis le Service correctionnel avait manqué à son obligation d'être équitable dans ce processus décisionnel, et pour demander de nouveau que les Régions amorcent immédiatement l'élaboration des lignes de conduite et des procédures prévues dans la directive.

Dans la réponse que nous avons reçue le *28 juillet 1987*, on nous disait avoir demandé l'opinion d'un conseiller juridique sur ce que signifie l'expression «obligation d'agir de façon équitable» lorsqu'on l'applique à cet aspect de la notification; autrement dit, on voulait savoir si le Service correctionnel est tenu par la loi de s'assurer que l'Alberta a avisé les prisonniers sous sa garde de leur futur transfèrement à des établissements fédéraux.

Le *4 novembre 1987*, le Bureau du Commissaire nous faisait parvenir une lettre contenant l'opinion juridique. D'après cette lettre, le Service correctionnel n'était aucunement obligé de s'assurer que les décisions entraînant le transfèrement de détenus sous responsabilité provinciale à des établissements fédéraux étaient prises équitablement.

Nous avons écrit au Bureau du Commissaire le *5 novembre 1987* pour lui expliquer de nouveau notre position et lui recommander plus particulièrement d'examiner en profondeur les cas portés à son attention en *avril 1987*.

Le *4 décembre 1987*, nous recevions une autre lettre du Bureau du Commissaire nous informant que le directeur des Affaires intergouvernementales était en train d'étudier en détail les cas soumis en *avril 1987*, et que le Service correctionnel avait demandé au Sous-solliciteur général de l'Alberta de lui communiquer les procédures suivies pour transférer les détenus à des établissements fédéraux. La lettre se termine ainsi:

> «Une fois que tous les documents pertinents auront été reçus, une analyse sera effectuée et je vous ferai part des résultats. Comme vous pouvez le constater, cette question prend pas mal de notre temps, mais soyez assurés que nous surveillons la situation de près.»

Il est difficile de demeurer confiants quand on voit comment la question a été traitée jusqu'à maintenant. En *décembre 1987*, on n'avait toujours pas donné suite aux plaintes soumises en *avril 1987*, et il n'existait pas encore de lignes de conduite et procédures relatives aux transfèrements entre deux niveaux de compétence, comme l'exige la directive en vigueur depuis le *1er janvier 1987*.

En *mai 1988*, on m'a certifié que la province avait accepté d'aviser le détenu par écrit et que son manuel de directives avait été modifié. On m'a également affirmé que les détenus qui demeuraient mécontents d'être transférés pouvaient s'adresser au protecteur du citoyen de l'Alberta.

Même si l'examen de cas précis a amené le Service à reconsidérer sa position initiale sur cette question, les lignes de conduite et procédures régionales devant garantir des décisions équitables n'ont toujours pas été établies.

4. Notification des transfèrements involontaires

En *mai 1987*, le Bureau a recommandé que les autorités concernées fassent parvenir un deuxième avis à tout détenu qu'elles décident d'envoyer à un établissement dont le niveau de sécurité est plus élevé que celui du pénitencier où il devait initialement être transféré.

Dans sa réponse reçue le *19 juin 1987*, le Commissaire rejetait provisoirement cette recommandation, indiquant que la question avait été soumise à l'examen du conseiller juridique et des cadres supérieurs, et qu'il m'écrirait de nouveau après avoir analysé leur avis.

Étant toujours sans nouvelles après plus de quatre mois, j'ai écrit au Commissaire le *29 octobre 1987* pour lui rappeler que la question nous préoccupait et lui demander de prendre une décision définitive. Le *20 novembre 1987*, j'ai reçu une lettre dans laquelle il rejetait ma recommandation et concluait que la plupart des détenus étaient transférés à l'établissement recommandé et qu'il n'y avait donc pas lieu de modifier la politique en vigueur.

Selon moi, lorsque la personne qui prend la décision songe à envoyer le détenu à un établissement autre que celui qui a été recommandé, et en particulier si le niveau de sécurité de cet établissement est plus élevé, le Service est obligé d'envoyer préalablement un deuxième avis au détenu. Comme je l'ai indiqué dans mon dernier rapport, omettre de le faire équivaut à nier la raison d'être de la notification et à mettre en question l'équité de la décision.

En *mai 1988*, on m'a informé qu'on examinerait la politique et la procédure du Service et qu'on les modifierait pour rendre le deuxième avis obligatoire dans les cas de transfèrement involontaire. Nous étudierons ces changements lorsqu'ils seront prêts. Étant donné les répercussions que les transfèrements involontaires ont sur la période d'incarcération du détenu, j'avais recommandé qu'une directive nationale souligne la nécessité, pour l'autorité concernée, d'analyser minutieusement les documents originaux relatifs au transfèrement, y compris les objections du détenu, plutôt que de fonder sa décision sur des rapports sommaires.

Le Service correctionnel m'a dit qu'il examinerait cette recommandation en même temps que la politique et la procédure.

5. Enquêtes internes du Service correctionnel

À la fin de *1986*, comme je l'ai indiqué dans mon dernier rapport, nous avons exprimé au Commissaire nos préoccupations concernant le processus d'enquête interne du Service correctionnel. J'estimais alors, et je le pense encore, que les enquêtes internes sont souvent incomplètes et manquent d'objectivité, et que les autorités de l'Administration centrale et des Administrations régionales approuvent les rapports d'enquête sans vraiment les examiner.

En *mars 1987*, on nous a assurés qu'il y aurait une directive du Commissaire sur les enquêtes. On m'a ensuite informé qu'une directive intitulée Enquêtes officielles avait été élaborée, puis approuvée par le Comité supérieur de gestion du Service correctionnel en *octobre 1987*. Cette directive n'a pas été publiée à ce jour.

6. Vérifications internes du Service correctionnel

Dans notre dernier rapport annuel, nous concluions à ce sujet: «... il n'y a toujours pas de politique nationale qui assurerait un examen et une évaluation rapides, indépendants et systématiques des opérations du Service correctionnel».

Depuis lors, le Service correctionnel a modifié la directive du Commissaire sur les vérifications (*1er décembre 1987*), et est en voie de publier des normes nationales pour le secteur de l'Inspecteur général. Même si cela constitue un progrès en soi, je n'ai encore aucune preuve que les opérations du Service correctionnel font l'objet d'un examen et d'une évaluation rapides, indépendants et systématiques. Par conséquent, nous allons continuer de suivre la situation.

7. Guides et lignes directrices du Service correctionnel

Les guides et les lignes directrices en question devaient être publiés pour compléter le nouveau système de directives du Service correctionnel qui est entré en vigueur le *1er janvier 1987*.

Dans le dernier rapport annuel, nous disions déplorer l'absence de ces documents et l'avoir signalée au Commissaire en *février 1987*. En *mai 1987*, on nous disait être en train d'examiner la forme et le contenu éventuels des lignes directrices et des guides opérationnels. En *novembre 1987*, nous avons appris qu'à l'occasion de la révision du cadre stratégique, et en réponse à l'orientation générale de 1987, le Service établirait des normes nationales.

Si je comprends bien, le Service a changé d'idée et élabore maintenant des normes nationales plutôt que des guides et des lignes directrices. Peu importe le type de document dont il s'agit, le fait est qu'il aurait dû paraître le *1er janvier 1987*. Il est inconcevable qu'un nouveau système de directives, qui a été en préparation durant un an et demi, soit mis en application de façon si peu méthodique. Il y a lieu de déplorer non seulement l'omission de rédiger des guides et des lignes directrices, mais aussi l'absence de directives du Commissaire dans de nombreux secteurs-clés, d'instructions régionales définitives et d'ordres permanents, et l'absence d'un processus d'autorisation permettant de s'assurer que les directives aux divers niveaux de l'organisme respectent les exigences opérationnelles et juridiques.

En réponse aux commentaires formulés dans le dernier rapport annuel, on m'a informé, en *mai 1988*, que l'élaboration des normes nationales et des procédures opérationnelles était en cours. Malgré tout, nous continuons d'avoir de sérieuses préoccupations concernant l'engagement du Service à garantir l'application uniforme et équitable de ses politiques nationales.

8. Services de santé et recours à la force

Je recommandais en *novembre 1986*:

a) Que le personnel des services de santé examine sans délai un détenu victime de recours à la force,

b) qu'un rapport soit soumis au directeur, et

c) que le personnel des services de santé effectue des examens de suivi lorsqu'il le juge approprié.

Cette recommandation a été rejetée par le Service correctionnel en *janvier 1987*. Je concluais dans mon dernier rapport que sa position était injustifiable.

Même si le Service correctionnel m'assure constamment que cette recommandation est à l'étude, je n'ai reçu à ce jour aucune réponse définitive du Commissaire.

9. Réclamations contre la Couronne

Dans mon dernier rapport, j'ai expliqué en détail pourquoi nous nous préoccupions du traitement des réclamations et mettions en doute l'équité des décisions rendues.

Le nombre de réclamations en instance passé le délai de 90 jours a diminué considérablement. Par contre, je ne peux pas dire que les enquêtes sur les réclamations et les décisions rendues soient aussi approfondies et objectives qu'on le souhaiterait.

Notre examen des réclamations a aussi montré que trop souvent le Service n'observe pas ses propres règlements quant au traitement des biens personnels des détenus.

Pour ce qui est des deux cas en instance exposés dans le dernier rapport, j'ai écrit au Commissaire en *octobre 1987* pour lui rappeler quelle était ma position. Dans sa réponse reçue en *novembre 1987*, le Commissaire dit entre autres:

> «...de toute évidence, il ne me servirait à rien de réfuter vos opinions, notamment sur l'avis juridique que nous avons obtenu, et il ne serait pas non plus dans l'intérêt du public que nous dépensions d'autres ressources pour régler ce cas. Devant votre conviction, je suis disposé à verser 120 $ au détenu.»

J'étais content que le tout se règle en faveur du détenu, mais j'aurais préféré que la décision du Commissaire soit motivée par un souci d'équité plutôt que par un souci d'économie et la fermeté de mon opinion.

10. Consultation et correction des informations versées aux dossiers

En *février 1987*, après quatre mois de discussion avec le Bureau du Commissaire, nous recommandions:

Que le Service correctionnel établisse des procédures suivant lesquelles:

a) les détenus auraient raisonnablement accès aux données de leur dossier dont ils ont déjà pris connaissance et,

b) les détenus pourraient demander que des corrections soient apportées à ces informations.

Les facteurs qui nous ont amenés à formuler cette recommandation sont expliqués en détail dans le rapport de l'an dernier.

Dans une lettre datée du *12 juillet 1987*, le secrétaire exécutif disait qu'à la suite du rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée, le Commissaire LeBlanc souhaitait qu'on explore de nouvelles façons de permettre aux détenus d'avoir accès aux données sans passer par les voies officielles. Il précisait qu'un projet serait bientôt mis en branle.

Nous avons écrit au Bureau du Commissaire le *17 août 1987* pour lui rappeler que, selon nous, le Service correctionnel était tenu de veiller, dans la mesure du possible, à ce que les renseignements personnels utilisés à des fins administratives soient à jour, exacts et complets. Dans sa réponse du *25 septembre 1987*, le Bureau reconnaissait la responsabilité du Service de corriger les documents dont l'exactitude laissait à désirer. On nous a aussi avisés de nouveau qu'un groupe de travail était chargé d'examiner la question.

Après une réunion avec les cadres supérieurs du Service correctionnel en *mai 1988*, on nous a fait savoir que la question était toujours à l'étude. Nous n'avons pas eu de nouvelles depuis.

11. Directive nº 575 du Commissaire — Interception des conversations des détenus

Cette question a été portée à l'attention du Bureau du Commissaire en *février 1987*, comme le mentionne notre dernier rapport annuel.

Le directeur des Enquêtes a finalement rencontré les représentants du Service correctionnel en *janvier 1988*. Les préoccupations soulevées au cours de cette réunion n'avaient pas

uniquement trait aux erreurs contenues dans les renvois au Code criminel, qui sont à l'origine de notre intervention. La question de la confidentialité des communications téléphoniques des détenus avec notre bureau présentait un intérêt particulier.

En *avril 1988*, j'ai reçu une copie d'un document de consultation qui n'abordait aucune des préoccupations soulevées relativement à la directive, sauf les renvois au Code criminel. Au moment de la rédaction de ce rapport, près d'un an et demi après que le Service correctionnel a été averti de la présence d'erreurs dans la directive, celle-ci demeure telle quelle.

12. Formule d'autorisation des visites

En *février 1987*, le Bureau recommandait de modifier la formule d'autorisation des visites afin que, dans les cas où une personne essuie un refus, les raisons fournies soient suffisamment détaillées pour qu'elle ait une chance acceptable de défendre sa cause, et que la voie de recours soit clairement indiquée.

J'ai appris en *mai 1987* que des modifications au formulaire avaient été proposées au personnel de la Gestion des détenus et que les employés régionaux seraient consultés.

Dans mon dernier rapport, je m'interrogeais sur la nécessité de propositions et de consultations officielles sur des questions comme celle-ci, et je suggérais que le Bureau du Commissaire donne immédiatement suite à une recommandation si elle est valable et ne suscite aucune préoccupation.

J'ai finalement été avisé en *novembre 1987*, soit quelque neuf mois après la présentation de notre recommandation, que la formule avait été modifiée et qu'on avait commencé à utiliser la nouvelle.

13. Accès aux enregistrements des audiences disciplinaires

Cette question a été portée à l'attention du Bureau du Commissaire en *février 1987* et, comme je le mentionnais dans mon dernier rapport, elle n'est toujours pas réglée. J'ai dit à l'époque que le Service ferait bien de publier une directive indiquant clairement que les détenus ont le droit d'écouter les enregistrements de leurs audiences disciplinaires.

J'apprenais en *mai 1988* que le sous-commissaire a l'Élaboration des politiques et des programmes concernant les délinquants enverrait une note aux sous-commissaires régionaux pour leur rappeler qu'ils devaient autoriser les détenus à écouter les enregistrements des audiences disciplinaires. Seize mois plus tard, nous attendons toujours.

14. Journée nationale de la justice aux détenus

Je recommandais en *mars 1986*:

a) Que le Service correctionnel réexamine sa politique concernant la Journée nationale de la justice aux détenus, et

b) Que les règlements concernant le refus de se présenter à son lieu de travail soient levés pour la journée, sauf ceux qui concernent le salaire.

Nous avons exposé cette question en détail dans notre rapport de l'an dernier, pour une deuxième fois d'affilée, et signalé alors qu'aucune politique nationale n'avait encore été publiée.

En *juillet 1987*, on a fait paraître une politique nationale, si l'on peut l'appeler ainsi, mais elle n'abordait pas les questions soulevées par le Bureau. J'ai dit au Commissaire, à notre réunion du *30 octobre 1987*, que le fait de donner un avis de rendement — qui se répercute directement sur la réduction méritée de peine — aux détenus qui choisissent d'observer cette journée était une mesure strictement punitive.

La recommandation formulée en *mars 1986* avait pour but d'assurer une certaine uniformité dans les réactions des établissements à l'égard de la Journée nationale de la justice aux détenus. Étant donné que depuis le *1er janvier 1987* les critères précis sur lesquels s'appuyaient les décisions concernant la réduction méritée de peine n'existent plus, la distribution automatique d'avis de rendement pourrait bien avoir pour effet d'accentuer l'inconsistance de ce procédé.

L'attitude du Service s'explique par le fait qu'il ne voulait pas reconnaître officiellement la Journée nationale de la justice aux détenus. À mon avis, que cette journée soit officiellement reconnue ou non, on devrait simplement ne pas rémunérer les détenus qui refusent de travailler.

J'ai été avisé en *mai 1988* que ce principe de non-rémunération serait approuvé par le Comité supérieur de gestion du Service correctionnel en juin.

15. Achat d'ordinateurs

C'est en *février 1985* que nous avons attiré l'attention du Service correctionnel sur cette question.

Dans notre rapport de l'an dernier, j'avais indiqué que je recommanderais officiellement au Commissaire que la décision d'autoriser ou non un détenu à se procurer un ordinateur se fonde sur les besoins de celui-ci et l'accessibilité des ordinateurs au sein de son établissement.

J'ai fait cette recommandation en *octobre 1987* après avoir rediscuté de la question avec les représentants du Bureau du Commissaire. En *mai 1988*, on m'informait que le Commissaire allait modifier la politique afin que les détenus soient autorisés à acheter des ordinateurs à des fins éducatives selon leurs besoins et l'accessibilité des ordinateurs au sein de l'établissement. Après trois ans et demi, la question des ordinateurs personnels semble enfin régie par une politique nationale raisonnable et uniforme.

16. Accès au téléphone

En avril 1985 je recommandais:

> **Que le Service correctionnel revoie sa politique sur l'accès au téléphone pour les détenus de tous les établissements afin d'en assurer l'accès raisonnable et équitable comme l'exige la directive du Commissaire.**

La question a été décrite en détail dans notre rapport de l'an dernier pour la deuxième fois de suite. J'ai alors recommandé que le Service correctionnel élabore une politique nationale qui définisse ce qu'on entend par accès raisonnable et qu'il veille à ce qu'elle soit observée dans les établissements.

Quelque trois ans plus tard, soit en *mai 1988*, j'ai appris que ma recommandation avait été acceptée. Le Service correctionnel a de plus déclaré qu'il devenait manifestement nécessaire d'établir une nouvelle directive pour assurer l'application du principe de l'accès raisonnable et équitable. On examinera donc comment cela se passe actuellement dans les établissements et on élaborera de nouvelles normes nationales pour que ce principe soit compris de la même façon par tous.

J'entends suivre de près ce que fera le Service correctionnel à cet égard et j'espère pouvoir mettre un point final à cette question de longue date dans le prochain rapport.

17. Double occupation des cellules en isolement

J'ai recommandé en *juin 1984* que le Service correctionnel cesse immédiatement la pratique de la double occupation des cellules dans les aires d'isolement et d'isolement disciplinaire. J'ai décidé de reparler de cette question cette année car je trouve toujours inhumain de placer dans une même cellule deux détenus qui ont un accès limité aux privilèges, aux commodités et aux programmes dont bénéficie la population carcérale générale et qui sont confinés à leur cellule ou unité durant la majeure partie de la journée.

Le Service correctionnel du Canada continue de rejeter cette recommandation, soutenant qu'on ne peut éliminer complètement cette pratique et qu'on s'efforce d'y avoir recours le moins possible.

J'ai indiqué dans le rapport précédent qu'en *avril 1987* une soixantaine de détenus partageaient des cellules dans les aires d'isolement préventif ou protecteur de l'établissement Kent alors qu'il y avait 26 cellules vacantes dans le reste du pénitencier. En *mai 1988*, 88 détenus partageaient des cellules tandis qu'il y en avait 35 de libres.

J'ai de nouveau recommandé que le Service correctionnel cesse de placer deux par cellule des détenus qui ne font pas partie de la population générale et, de ce fait, ont un accès limité aux privilèges, aux commodités et aux programmes dont elle bénéficie.

18. Demande de transfèrement interrégional — Auteur de la décision

Un certain nombre de détenus nous ont demandé d'examiner les motifs du rejet de leur demande de transfèrement interrégional.

Au cours de ma rencontre avec le Commissaire le *22 mai 1987*, je lui ai signalé que sa nouvelle directive sur les transfèrements n'indiquait pas clairement qui devait prendre la décision dans les cas de transfèrement de la Région où était incarcéré le détenu.

Le *4 juin 1987*, nous avons envoyé au Bureau du Commissaire une lettre accompagnée de documents à l'appui. Parmi ces documents se trouvait une réponse à un grief au troisième palier, signée au nom du Commissaire, indiquant clairement qu'en réalité la décision était prise par le sous-commissaire de la Région censée recevoir le détenu. Nous avons alors demandé qu'on s'occupe immédiatement de cette question et que la directive du Commissaire précise à qui il revient de rendre la décision.

À cause du manque de clarté de la directive, il y avait, d'une Région à l'autre, des différences quant au sous-commissaire qui donnait les motifs du refus au détenu et à celui qui répondait au grief déposé par le détenu, le cas échéant. Il me semblait assez évident que pour assurer l'équité du processus, à tout le moins du point de vue du détenu, il fallait savoir à qui il appartenait de prendre les décisions.

Le *10 août 1987*, le Bureau du Commissaire m'a répondu qu'il y avait une consultation à ce sujet et que nos préoccupations seraient soumises au Sous-commissaire à l'Élaboration des politiques et des programmes concernant les délinquants. À la suite d'une autre rencontre, le Service correctionnel s'est engagé à bien indiquer dans la directive qui devait rendre les décisions concernant les demandes de transfèrement en question.

Une lettre confirmant cet engagement a été envoyée au Bureau du Commissaire le *26 août 1987*.

On m'a contacté à quelques reprises par la suite, mais on n'avait toujours pas pris de mesures importantes. En *mai 1988*, après une rencontre avec les cadres supérieurs du Service correctionnel, j'ai été avisé de ce qui suit:

> «La décision relative à un transfèrement interrégional est prise conjointement par la Région où est incarcéré le détenu et celle qui est censée le recevoir. On modifiera la politique de telle sorte que: 1) les motifs du refus soient fournis au détenu par la Région qui s'oppose au transfèrement; 2) le détenu soit avisé de son droit d'en appeler de la décision; 3) le grief du détenu, le cas échéant, aille directement au Bureau du Commissaire.»

J'examinerai la nouvelle politique lorsqu'elle sera prête et j'espère mettre le point final à cette question dans le prochain rapport.

19. Coups tirés en guise d'avertissement

J'ai noté une augmentation importante du nombre d'employés et de détenus blessés par des coups d'avertissement. En examinant la politique interne du Service correctionnel, j'ai constaté qu'elle ne donnait ni la définition ni le but du coup d'avertissement; en outre, le programme de formation du personnel ne comportait aucune instruction pratique à ce sujet.

J'ai écrit au Commissaire le *29 octobre 1987* pour lui recommander que le Service correctionnel examine en détail les pratiques en vigueur dans ce domaine et évalue la formation dispensée aux employés concernant le maniement des armes à feu.

Dans une lettre reçue le *28 janvier 1988*, le Commissaire rejetait ma recommandation. Il y concluait que tous les incidents avaient pleinement justifié l'emploi d'armes à feu et que le Service correctionnel ne voyait donc pas la nécessité de faire un examen plus complet.

Au cours d'une rencontre avec le secrétaire exécutif du Commissaire en *avril 1988*, il lui a été souligné que:

a) nous ne mettions pas en question le bien-fondé de l'utilisation des armes à feu lors des incidents, mais plutôt la façon dont on s'en était servi — les coups d'avertissement n'ont généralement pas pour but de blesser;

b) le Commissaire ne nous avait rien répondu relativement à l'absence d'une directive et d'instructions pratiques sur l'utilisation des coups d'avertissement.

Le secrétaire exécutif a accepté d'examiner de nouveau la question.

En *mai 1988*, j'ai reçu des copies de la politique actuelle sur les coups tirés en guise d'avertissement et du présent programme de formation. Ce sont les mêmes documents que j'ai étudiés avant de formuler ma recommandation en *octobre 1987*. À ce jour, rien n'indique que le Service correctionnel ait pris d'autres mesures pour donner suite à ma recommandation.

20. Isolement préventif — Directive du Commissaire nº 590

Nous avons reçu beaucoup de plaintes concernant le placement en isolement préventif à la suite de la publication, le *1er janvier 1987*, de la nouvelle directive du Commissaire sur ce sujet. En examinant la directive nº 590, nous avons constaté les changements suivants par rapport à la politique opérationnelle énoncée dans l'ancienne directive:

a) la suppression de l'obligation que le détenu soit entendu par le Conseil d'examen des cas d'isolement dans les cinq jours ouvrables suivant son placement en isolement,

b) le retrait du droit du détenu d'être entendu tous les mois, s'il le désire, par le Conseil d'examen des cas d'isolement, et

c) la prolongation de la période devant s'écouler avant que le cas du détenu en isolement ne soit examiné par son équipe de gestion des cas.

Le *11 août 1987*, nous avons écrit au Bureau du Commissaire pour lui demander la raison des changements mentionnés plus haut. La réponse reçue le *4 novembre 1987* étant insatisfaisante, nous avons écrit de nouveau le *27 novembre 1987* pour dire notamment ceci:

> «Vu l'importance de la décision de placer un détenu en isolement préventif, le caractère souvent vague des motifs fournis par écrit et le degré d'alphabétisation des détenus en question, nous croyons que les audiences contribuaient pour beaucoup à assurer la prise de décisions équitables.
>
> C'est pourquoi je recommande que le Service correctionnel du Canada rétablisse les audiences du Conseil d'examen des cas d'isolement prévues dans sa précédente politique.»

La réponse reçue le *21 décembre 1987* disait qu'on allait examiner la façon de procéder dans toutes les Régions pour ensuite apporter les modifications requises à la directive du Commissaire, et qu'on nous transmettrait les résultats de l'analyse. Après quatre mois d'attente, nous avons écrit au Bureau du Commissaire le *22 avril 1988* pour lui demander ces résultats.

À la suite d'une rencontre avec les cadres supérieurs du Service correctionnel en *mai 1988*, j'ai été informé qu'on allait revoir la politique afin de clarifier ce qu'on attend des examens, particulièrement en ce qui touche les audiences auxquelles un détenu peut comparaître.

Il s'est écoulé neuf mois depuis et la politique demeure telle quelle.

21. Transfèrement involontaire — Rapport récapitulatif sur l'évolution du cas

En *septembre 1987*, j'ai reçu une plainte d'un détenu relativement à son transfèrement involontaire d'un établissement à sécurité minimale à un autre à sécurité moyenne. Avant de s'adresser à nous, il avait suivi la procédure interne de règlement des griefs du Service correctionnel. Comme son grief avait été rejeté par le Bureau du Commissaire, j'ai soumis les résultats de mon examen du cas directement au Commissaire.

Le principal point en litige était le refus d'autoriser le détenu à prendre connaissance de son Rapport récapitulatif sur l'évolution du cas, avant le transfèrement involontaire. Ces rapports sont des documents de gestion des cas établis avant la prise de décisions majeures et sont censés être cosignés par le détenu.

Le Rapport récapitulatif concernant le plaignant a été rempli le *10 avril 1987* et la décision de le transférer a été prise le *15 avril*. On a finalement permis au détenu de voir le document après que la décision fut devenue exécutoire.

J'ai écrit au Commissaire le *25 septembre 1987* pour lui demander de réexaminer la décision rendue en tenant compte des préoccupations du détenu, et de donner son avis sur la question de la consultation, par les détenus, des Rapports récapitulatifs sur l'évolution du cas avant la prise de décision, étant donné la politique du Service sur la communication des renseignements.

Dans ses réponses du *5 novembre* et du *21 décembre 1987*, le Commissaire a omis de traiter séparément la décision rendue dans le cas qui nous occupait et la question globale de la communication des renseignements et de l'équité des décisions. Nous étions alors d'avis que lorsque le Service correctionnel dresse un rapport récapitulatif en vue de recommander un transfèrement, il doit permettre au détenu de lire et de cosigner le document avant que la décision ne soit prise. Nous avons réitéré cette opinion lors d'une rencontre avec le secrétaire exécutif du Commissaire en *avril 1988*. Je crois savoir que le Service correctionnel a incorporé cette question dans son examen général du processus de transfèrement.

22. Cadre stratégique global et règlements internes

J'ai déjà déploré l'absence d'une politique nationale claire lorsqu'il a été question des *Guides et lignes directrices du Service correctionnel*. L'absence d'une directive et d'un examen nationaux pour ce qui concerne les politiques élaborées par les Régions et les établissements me préoccupe tout autant.

Même si, selon le système de directives en vigueur depuis *janvier 1987*, on doit examiner chaque politique pour s'assurer qu'elle satisfait aux exigences juridiques et opérationnelles, il est vite devenu évident que personne ne coordonnait ni n'examinait les politiques élaborées aux niveaux des Régions et des établissements.

Dans le cours de nos enquêtes, nous avons observé que ces documents présentaient des différences majeures en ce qui a trait non seulement aux sujets traités, mais aussi à l'interprétation et à l'application de la politique nationale.

Nous avons discuté de ces constatations avec le secrétaire exécutif du Commissaire en *octobre 1987*. Le *16 novembre 1987*, nous avons envoyé une lettre au Bureau du Commissaire pour lui demander une description détaillée du processus d'examen qui avait été suivi préalablement à la publication des nouveaux ordres permanents et instructions régionales, et pour lui donner des exemples des incohérences étudiées à la réunion d'octobre. Nous recommandions également:

> **Qu'on effectue un examen national pour s'assurer que les politiques élaborées aux niveaux des Régions et des établissements respectent l'obligation du Service d'agir avec équité et les principes nationaux énoncés dans les directives du Commissaire.**

Dans sa réponse reçue le *26 novembre 1987*, le Bureau du Commissaire disait simplement qu'il existait déjà un certain nombre de mécanismes pour contrôler les politiques conçues par les établissements. Il ne précisait pas quels étaient ces mécanismes, il ne décrivait pas le processus d'examen comme nous l'avions demandé, et il ne faisait aucun commentaire sur notre recommandation.

Même si cette question a fait l'objet de nombreuses discussions depuis *novembre 1987*, le Service correctionnel du Canada ne s'en occupe toujours pas.

En réalité, le problème est que le Service a instauré, en *janvier 1987*, un nouveau système de directives basé sur le concept de décentralisation des pouvoirs, mais a négligé de mettre des mécanismes appropriés en place pour s'assurer que les diverses politiques des établissements et des Régions sont conformes à ses politiques nationales. L'approche incohérente adoptée par le Service à l'égard de l'élaboration de ses politiques et procédures, approche qui ne prévoit essentiellement aucun contrôle, met sérieusement en doute sa capacité de bien examiner et analyser ses propres opérations. Fait plus important encore, elle met en question sa capacité de garantir le traitement juste et équitable de la population carcérale.

Je crois que l'efficacité de la gestion du Service est intimement liée à cette question et c'est pourquoi je recommande de nouveau que des mesures soient prises sans tarder.

ANNEXE A

C.P. 1977-3209

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion
du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence
le Gouverneur général le 15 novembre 1977

Vu le rapport du Solliciteur général du Canada exposant:

Qu'à la suite de la démission de M^me^ Inger Hansen du poste d'enquêteur correctionnel, au 1^er^ octobre 1977, M. Brian McNally d'Ottawa a été nommé à ce poste à titre temporaire par le décret C.P. 1977-2801 du 29 septembre 1977; et

Qu'afin de satisfaire aux exigences du Bureau de l'enquêteur correctionnel, ce poste doit être comblé à titre permanent aussitôt que possible.

À ces causes, sur avis conforme du Solliciteur général du Canada, le Comité du Conseil privé recommande que la nomination temporaire de M. Brian McNally au poste d'enquêteur correctionnel prenne fin, et qu'en vertu de la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, M. Ronald L. Stewart d'Ottawa soit nommé commissaire, appelé enquêteur correctionnel, pour faire enquête, de sa propre initiative, à la demande ou Solliciteur général du Canada, ou encore sur les plaintes reçues des détenus ou présentées en leur nom, au sens où l'entend la *Loi sur les pénitenciers*, et faire rapport sur les problèmes des détenus qui ressortissent à la compétence du Solliciteur général du Canada, sauf sur ceux qui sont soulevés dans une plainte

a) portant sur une question ou un état de choses qui a cessé d'exister ou d'être le sujet d'une plainte plus d'un an avant le dépôt de la plainte auprès du commissaire,

b) dont l'auteur n'a pas, de l'avis du commissaire, pris toutes les mesures nécessaires pour épuiser les recours juridiques ou administratifs possibles, ou

c) portant sur une question ou un état de choses ressortissant à la compétence du Solliciteur général du Canada, y compris la préparation de documents à soumettre à la Commission nationale des libérations conditionnelles,

et le commissaire n'est pas obligé de faire enquête

d) s'il y a déjà eu enquête sur le sujet de la plainte, ou

e) si, de l'avis du commissaire, l'auteur de la plainte n'a aucun intérêt valable dans la question.

Le Comité recommande en outre qu'une commission soit délivrée audit commissaire et que ce dernier

1. soit nommé à titre amovible;
2. reçoive le traitement établi dans l'annexe ci-après;
3. soit autorisé à retenir, avec l'assentiment du Solliciteur général du Canada, les services d'experts et d'autres personnes dont il est fait mention à l'article 11 de la *Loi sur les*

enquêtes, lesquels recevront les traitements et remboursements de frais que pourra approuver le Conseil du Trésor; et

4. soumettre un rapport annuel au Solliciteur général du Canada au sujet des problèmes qui ont fait l'objet d'enquêtes, et des mesures prises à leur égard.

Copie certifiée conforme

Le Greffier du Conseil privé